

聚焦“十四五”
专家笔谈

产业工人技能形成体系建设的理论议题与路径选择

观点

产业工人技能形成体系建设涉及劳动关系框架,同时与国家社会保护机制、宏观产业政策密切相关,部门合作进行政策体系建设非常重要。同时,要警惕产业工人技能形成体系建设过程中的文凭证书泛滥化现象,产业需求和实际应用成效更应作为其中考量的重点。

王星

高质量发展是国家“十四五”期间乃至更长时期经济社会发展的主题,而“坚持把发展经济着力点放在实体经济上,坚定不移建设制造强国”是牵引我国迈向高质量发展进程中的一条主线。在这个过程中,高技能产业工人队伍是我国实施制造强国战略、实现高质量发展的重要支撑。

不过,诸多调查数据和学术研究已证明,“技工荒”日益成为阻碍我国制造产业转型升级的一个关键因素。基于此,党的十九大提出,建设知识型、技能型、创新型劳动者大军,旨在为我国实体经济从劳动密集型走向技术密集型打造人力资源基础。其中,构建产业工人技能形成体系是打造高素质劳动者大军的重要举措。

我国产业工人技能形成体系建设的理论议题

2017年,中共中央、国务院印发的《新时期产业工人队伍建设改革方案》第一次在中央文件中提出构建产业工人技能形成体系的改革任务。要让产业工人技能形成体系建设成为制造强国战略乃至国家竞争力锻造背后的有效支撑力量,笔者认为,在理论上尤其需要厘清如下三个方面的核心议题。

首先,要明晰产业工人技能形成体系的理论内涵。所谓技能形成,是指通过理论学习、实际操作以及事件经历中获得工作能力的过程,它包括技能知识的学习和技能经验的累积两个环节,其中技能知识学习在学校,而技能经验的累积在车间。技能知识学习与技能经验累积是一个前后连接的紧密序列,只有学校和车间之间有机互动才能促进有效的技能形成。

链接技能知识学习和技能经验累积两个环节的机制安排,笔者称之为技能形成体系,具体指国家在技能形成上的一整套制度安排,即所谓的“制度包”,主要包括财

政制度、职业培训与认证制度、劳动过程制度三大块。由此可见,我们惯常所熟知的职业教育只是技能形成的一个环节,职业教育制度不能完全替代技能形成体系。因此,从理论上来说,我国产业工人技能形成体系建设,首先涉及财政、教育、人社等部门之间的关系协调,其次关技能供给与技能使用之间的关系建构,最后还包括劳资协商、劳动共同体等劳动过程管理机制。

其次,要理顺产业工人技能形成体系与制造强国战略之间的理论关联。越来越多的研究证明,研发活动必须与车间生产实践结合起来才能实现有效的工业创新。不仅如此,在研发——生产——品牌每个环节持续深耕,均能够形成产业的核心竞争力,获得高额利润并占据价值链的高位。所以,就技能形成而言,在制造产业转型升级过程中,普通生产劳动的作用不应被低估:一方面,普通生产岗位是研发创新产业转化的现实载体;另一方面,普通生产岗位是劳动力技能水平从低到高的实践平台,技术工人是从普通工人在生产岗位普通经过长时间的劳动实践历练而成长起来的。

最后,要认识到产业工人在技能形成上所具有的实践性和历时性理论规律。在大部分产业中,劳动者的技能形成都是一个历时性过程,制造产业尤甚。技能是知识和经验的有机综合体,其形成不可能一蹴而就,而是要经过长期劳动实践积累而成。据此规律,在劳动力市场上,企业组织间“挖人”或技工的“跳槽”都只是既有技能在不同场域中的流动,能够解决个别企业组织和局部区域的技能需求,但缺乏长期历时性经验积累,无益于解决国家长期的技能短缺问题。另外,这个规律涉及一个更重要的理论议题,即在产业工人技能形成体系建设过程中,非市场机制和市场机制的角色安排和功能定位。理论上,每一种技能形成体系类型都有一定的制度优势但也有不足,每个国家要立足本国经济社会的现实基础来选择适合的技能形成体系。

我国产业工人技能形成体系建设过程中的难点

我国产业工人技能形成体系建设是一个多主体参与的制度变革过程,而产业工人群体自身主体参与性不足与相关制度安排碎片化,是其中的主要难点。

一是高流动率和不稳定劳动关系阻碍了产业工人技能形成。技能形成的历时性规律说明,产业工人需要在相对稳定的劳动关系和组织载体中,方能积累有效的工业技能。但我国产业工人群体在职业流动、岗位更换等方面的比重明显上升。笔者调研发现,在珠三角一些制造企业中,新入职产业工人在3个月内的流动率达到20%~30%,一年计划

达到50%~60%。高流动率使产业工人的技能很难沉淀下来。与此同时,季节性用工、劳务派遣以及共享员工等灵活用工模式在制造业中日益普遍,虽然这有助于节约企业成本,但客观上造成了产业工人的工作时间高度碎片化,阻碍了技能形成。

二是产业工人技能资本不能促进其社会融入,技能价值得不到应有体现。技能是劳动者谋生的工具,也是其社会地位获得的载体,技能形成是一种人力资本投资选择,也是劳动者融入城市的努力。不过,对我国产业工人群体而言,技能目前虽然意味着在劳动力市场上能够获得更好的薪酬,但却不能帮助他们很好地融入城市。技术工人在很多方面的待遇与白领仍存在较大差距,且与其他新兴业态从业者相比,优势也不明显。调研发现,绝大部分技术工人主要凭借学历而非技能入门。

三是产业工人群体存在劳动获得感和职业认同感低的情况。从统计数据来看,近些年产业工人群体中“技高多得”现象逐渐凸显,但是产业工人群体存在着明显的职业天花板,技术工人的晋升渠道和晋升空间狭窄。从调查数据来看,目前我国产业工人群体职业培训需求普遍较高,但如果细分需求类型,大部分蓝领产业工人更希望接受的是学历教育、商务交易、考证应试技巧、社交礼仪等方面的培训,对岗位技能尤其是操作技能知识的学习意愿不高。这实际上是我国产业工人群体劳动获得感和职业认同感较低的一种折射。

四是目前我国产业工人技能形成相关制度安排碎片化。在产业工人技能培训方面,人社、教育等部门共管技能培训,不同部门之间缺乏有效的统筹协调;政府公共实训设施设备区域差异明显,利用率有待提高;职业学校和行业企业在技能培训上利益诉求难以整合,导致产教融合质量较低。在产业工人技能认证方面,由政府主导的技能认证还没有覆盖一些非鉴定工种,没有贴近企业生产实际,但由于技能认证与政府公共资源分配挂钩,将认证权下放给企业、第三方评价机构,又恐“一放就乱”;对技能人员职业资格认定存在理论文化考试权重过大、学历认定过严等问题,同时,高技能人才的认定渠道较少,覆盖面也较窄。

我国产业工人技能形成体系建设的现实路径

理论上厘清产业工人技能形成体系的内涵与外延,有助于我们形成更全景性观察的视角:一方面,产业工人技能形成体系建设不是单个政府部门所能牵动的,涉及劳动关系框架,同时与国家社会保护机制、宏观产业政策密切相关,因此,多部门合作进行政策体系建设非常重要;另一方面,要警惕

产业工人技能形成体系建设过程中的文凭证书泛滥化现象。把“人人持证”作为体系建设的重点是不恰当的,产业需求和实际应用成效更应作为其中考量的重点。笔者认为,“十四五”时期,探寻我国产业工人技能形成体系建设路径,特别需要关注如下几个方面。

首先,在产业工人社会保护方面,应淡化技能证书与公共资源配置之间的利益捆绑,将公共资源获取均等化作为体系建设的重点。公共服务保障性资源关乎产业工人生存保障与生活质量,面对城市公共资源存量不足与分配不均等问题,提升技能因素(而非文凭证书因素)在公共资源配置中的权重,扎实推进产业工人社会权利平等化,方能化解产业工人“学技术为了不再做技术”的客观现实。国家统计局的数据显示,产业工人队伍中农民工的占比高达64%,农民工群体支撑起我国制造业的超大体量。这表明,打通体制区隔、消减城乡分割方面的政策行动对于我国产业工人技能形成体系建设影响很大。

其次,促进企业、职业学校及产业工人之间达成可信性承诺是技能形成体系建设的重要着力点。这中间基本涉及如下三个方面:企业之间,挖人外部性问题与行业竞争关系的管制是主要内容;企业与职业学校之间,关注规范知识学习与车间实训经验之间的融合衔接;受训产业工人与企业及学校之间,要防止产业工人成为廉价劳动力而影响培训质量,也要维护企业和学校的利益以激励其积极参与的动机。就产业工人技能形成体系建设来说,逐步在技能认证、学历与资历之间建立联通衔接机制;对技能人员的职业资格认证和专业技术人员职称评审,要更加注重实操能力和产业贡献;在高技能人才认定时,将工会、行业协会、龙头企业开展的技能竞赛和评选结果作为重要参考依据。

最后,减少企业正式用工成本,抑制不稳定劳动关系在制造业中过分扩散,大力弘扬工匠精神。在鼓励制造企业拥抱数字制造,提高制造业智能化水平的同时,要采取各种措施抑制灵活用工在制造业劳动关系中的过分扩散,一定程度上对企业间的恶性竞争进行管制,减少企业正式用工成本,激励各类制造企业在压缩产业工人群体内部工资级差的同时,积极提升其工资水平。提高一线产业工人在各级党代会、人大、政协、群团组织中的代表比例和委员会委员比例;加大高技能人才在高层次人才中的比重;加强对工匠的评选力度,加大对工匠精神的宣传力度,树立正确的社会价值导向。

(作者为南开大学周恩来政府管理学院教授)

这份《意见》助力职教高质量发展

